

Expte.

DI-1876/2017-4

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza

Zaragoza, a 10 de noviembre de 2017

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 18 de mayo de 2017 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo, se hacía alusión a proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Zaragoza para acceso al Cuerpo de Operarios Especialistas, y se planteaban dos peticiones en relación con las bases aprobadas. En concreto, y según el tenor literal de la queja:

“1º - Titulación de Bachiller o titulación de FP2.

Me parece injusto y discriminatorio que se otorgue más calificación a bachilleres que a técnicos especialistas FP2, siendo esta titulación mucho más acorde con el tipo de oposición "Grupos profesionales".

En mi caso la FP2 me sirvió para cursar una ingeniería técnica al igual que personal proveniente de Bachiller.

1 punto: Bachilleres

0,5 Puntos: FP2

2° - Trabajos en otra administración.

Trabajo en SARGA empresa pública 100% del Gobierno de Aragón, que esta dentro del sector público empresarial y sometida al régimen de incompatibilidades, que la calificación de "Mercantil" es estrategia empresarial del Gobierno de Aragón y no de los trabajadores, como trabajador se me aplica lo perjudicial de la administración pública , "Paga extra de 2012" , "5% de reducción salarial"... etc . Como a cualquier otro trabajador de la administración pública.

Solicito, sea cambiado el concepto "Administración Pública" por el de "Sector Público" y sea tenido en cuenta el tiempo trabajado en SARGA".

Segundo.- Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza solicitando información sobre la cuestión planteada.

Tercero.- La Administración ha dado contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que se señala, literalmente, lo siguiente:

"Primero.-Las bases de proceso selectivo no exigen para ser admitido estar en posesión de ninguna de las titulaciones oficiales previstas en

el sistema educativo. En la fase de concurso, entre los méritos a valorar (apartado "titulaciones académicas oficiales"), se valora con 1 punto el título de Bachiller superior o equivalente, y con 0,50 puntos el título de Graduado en ESO o equivalente. Tratándose de un proceso selectivo de operarios no se ha estimado conveniente valorar titulaciones distintas de las mencionadas, lo que no obsta a que cualquier titulación inferior a Bachiller Superior se valore con 0,50 puntos, de modo similar al Graduado en ESO.

Así se ha hecho en este caso con el título de FP2 aportado por el interesado.

Segundo.- También en la fase de concurso, entre los méritos a valorar (apartado "experiencia profesional"), se incluye el "tiempo de servicios prestado en cualquier Administración Pública".

Hay que tener en cuenta que el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que «Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior (Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas).

A mayor abundamiento, según la jurisprudencia, dentro del mérito consistente en "tiempo de servicios prestado en cualquier

Administración Pública" no están incluidos los servicios prestados en entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (véase la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de marzo de 2010 -rec. 465/2009-, que cita otras del Tribunal Supremo).

Por lo dicho, en este caso no se han valorado los servicios prestados en SARGA, sociedad mercantil dependiente del Gobierno de Aragón".

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- En primer lugar, debemos indicar que, tal y como ha señalado esta Institución en reiteradas ocasiones, (así, en sugerencia de 27 de octubre de 2017, tramitada con número de expediente DI-2850/2016-4; de 3 de marzo de 2016, con número de expediente DI-1086/2015-4; o sugerencia de 15 de octubre de 2015, con número de expediente 1401/2015-4), no podemos pronunciarnos acerca de la validez o no, total o parcial, del proceso de selección objeto de queja, toda vez que, al no haber sido parte en el expediente todas las personas afectadas por el mismo, cualquier decisión podría producir indefensión en aquellos candidatos que tienen interés legítimo en el asunto y no han sido oídos.

En la presente resolución únicamente podemos examinar la posible concurrencia de las deficiencias apreciadas a los efectos de, con la experiencia adquirida en este caso, recomendar pautas que mejoren los procesos de provisión de plazas futuros

Segunda.- En el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 3 de

noviembre de 2016 se publicó convocatoria de proceso selectivo para la provisión de cincuenta y cinco plazas de la categoría de operaria/o especialista, mediante ingreso por el turno libre ordinario y el sistema selectivo de concurso-oposición.

La base sexta de la convocatoria establecía cuál era la estructura del proceso selectivo. Así, para la fase de oposición se incluían como méritos a valorar los siguientes:

“6.1.1.1.- Experiencia profesional:

Será objeto de valoración en este apartado:

a) Tiempo de servicios prestados en cualquier Administración Pública, desempeñando plaza/categoría de Operaria/o Especialista y desarrollando funciones análogas a las determinadas para la plaza convocada, según el siguiente baremo y hasta un máximo de 8,5 puntos:

Por mes completo: 0,118 puntos.

...

b) Tiempo de servicios prestados en el Ayuntamiento de Zaragoza, desempeñando plaza/categoría de Operaria/o Especialista, según el siguiente baremo y hasta un máximo de 12 puntos:

Por mes completo: 0,167 puntos.

...

El tiempo de servicios prestado se entenderá referido a servicios prestados en régimen de derecho administrativo (funcionaria/o de carrera o interina/o) o, en régimen de derecho laboral (contratada/o laboral en cualquier modalidad), siempre que los mismos se hayan

desempeñado mediante gestión directa en alguna de las Administraciones Públicas definidas en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

...

6.1.1.2.- Titulaciones académicas oficiales:

Se valorarán las titulaciones académicas oficiales que sean de superior nivel al exigido para el grupo de titulación al que se opta, al margen de la titulación, en su caso, exigida como requisito de participación, conforme al siguiente baremo y hasta un máximo de 1 punto.

Bachiller Superior o equivalente: 1 punto.

Graduada/o en Educación Secundaria obligatoria o equivalente: 0,50 puntos.

En el supuesto de aportarse varias titulaciones en la misma materia se valorará exclusivamente el nivel de titulación más alto, entendiéndose incluido en él aquellas otras titulaciones necesarias para su obtención.

6.1.1.3.- Formación:

...

6.1.1.4.- Ejercicios aprobados en procesos selectivos del Ayuntamiento de Zaragoza para el acceso a empleada o empleado público permanente, en plaza/categoría de Operaria/o Especialista, convocados y publicados en B.O.P. de Zaragoza a partir del 1 de enero de 2000.

...

6.1.2.- La valoración de méritos por todos los conceptos enumerados

podrá alcanzar un máximo de 33 puntos”.

Tercera.- El ciudadano que se ha dirigido a esta Institución mediante escrito de queja manifestaba dos aspectos de las bases con los que estaba en desacuerdo, al entender que podían conculcar los principios que deben regir el acceso al empleo público:

.- En primer lugar, la calificación otorgada a títulos como el de Formación Profesional de nivel 2, en relación otros títulos valorados, como el de bachiller.

.- En segundo lugar, la valoración de la experiencia profesional, al entender que debía tenerse en cuenta la desarrollada en el sector público, lo que incluiría entidades del sector público empresarial, y no únicamente la adquirida en Administraciones públicas.

Cuarta.- Respecto a la primera cuestión planteada, debemos partir de que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en redacción acordada por Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, señala en el artículo 3 que el sistema educativo español oferta las siguientes enseñanzas:

- a) Educación infantil.
- b) Educación primaria.
- c) Educación secundaria obligatoria.
- d) Bachillerato.
- e) Formación profesional.

- f) Enseñanzas de idiomas.
- g) Enseñanzas artísticas.
- h) Enseñanzas deportivas.
- i) Educación de personas adultas.
- j) Enseñanza universitaria.

Prevé el mismo artículo que *“la educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la educación básica”*, mientras que *“la educación secundaria se divide en educación secundaria obligatoria y educación secundaria postobligatoria. Constituyen la educación secundaria postobligatoria el bachillerato, la formación profesional de grado medio, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado medio y las enseñanzas deportivas de grado medio”*. Así, de entrada la norma incluye al bachillerato y a la formación profesional de grado medio en la misma categoría, la de educación secundaria postobligatoria. A continuación, se establece que la educación superior viene constituida por *“la enseñanza universitaria, las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior”*.

El artículo 39, referido de manera más específica a la formación profesional, señala que ésta comprenderá *“los ciclos de Formación Profesional Básica, de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales”*. La regulación de dichos ciclos, en el articulado siguiente, abunda en la idea apuntada: la formación profesional de grado medio y superior resulta equiparable, a efectos de baremación del expediente académico, al bachiller superior o equivalente.

Así, el artículo 41 establece como condición de acceso a los ciclos formativos de grado medio estar en posesión de al menos uno de los siguientes títulos:

1. Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que el alumno o alumna haya superado la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria por la opción de enseñanzas aplicadas.
2. Título Profesional Básico.
3. Título de Bachiller.
4. Un título universitario.
5. Un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional.

Mientras que para acceder a ciclos formativos de grado superior se requiere *“estar en posesión del título de Bachiller, de un título universitario, o de un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional, o de un certificado acreditativo de haber superado todas las materias de Bachillerato, o haber superado una prueba de acceso, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno, y tener 19 años cumplidos en el año de realización de dicha prueba”*.

Posteriormente el artículo 44 señala que la superación de los ciclos formativos de grado medio de la Formación Profesional permite el acceso a ciclos formativos de grado superior; cuya superación, a su vez, habilita para acceder a los estudios universitarios de grado.

En conclusión, el sistema educativo establecido por la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE) incluye dentro de la educación secundaria los ciclos formativos de grado medio y superior de formación profesional a un nivel que a efectos de valoración de méritos académicos en fase de concurso de un proceso selectivo como el analizado, -para acceso a cuerpo de operarios del Ayuntamiento de Zaragoza-, resulta equiparable al título de bachiller o equivalente.

Quinta.- Señala la Administración en su informe que *“... en la fase de concurso, entre los méritos a valorar (apartado “titulaciones académicas oficiales”), se valora con 1 punto el título de Bachiller superior o equivalente, y con 0,50 puntos el título de Graduado en ESO o equivalente. Tratándose de un proceso selectivo de operarios no se ha estimado conveniente valorar titulaciones distintas de las mencionadas, lo que no obsta a que cualquier titulación inferior a Bachiller Superior se valore con 0,50 puntos, de modo similar al Graduado en ESO”*.

Tal y como hemos referido, entendemos que el título de formación profesional de grado medio y superior debería ser equiparable al de bachiller superior o equivalente, a efectos de valoración de la experiencia profesional. Así, debemos sugerir a esa Administración que en los procedimientos selectivos que convoque establezca un baremo de méritos académicos que recoja expresamente la valoración de la formación profesional conforme al nivel que le corresponde en el organigrama del sistema educativo establecido por la LOMCE. Con ello entendemos que se garantizará el respeto a los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público del Ayuntamiento de Zaragoza.

Sexta.- Respecto a la segunda cuestión planteada, la valoración de la

experiencia profesional en la fase de concurso del proceso selectivo, señala el Ayuntamiento de Zaragoza en su informe que *“entre los méritos... se incluye el "tiempo de servicios prestado en cualquier Administración Pública". Hay que tener en cuenta que el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que «tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior (Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas).*

A mayor abundamiento, según la jurisprudencia, dentro del mérito consistente en "tiempo de servicios prestado en cualquier Administración Pública" no están incluidos los servicios prestados en entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (véase la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de marzo de 2010 -rec. 465/2009-, que cita otras del Tribunal Supremo)”.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala en el artículo 2 que el sector público comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

A su vez, el sector público institucional se integra por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

Por su parte, el apartado tercero señala expresamente que *“tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2”*.

Las bases del proceso selectivo recogían la valoración de la experiencia profesional, computando como tal el *“tiempo de servicios prestados en cualquier Administración Pública”*. Es decir, conforme al tenor de la norma, y tal y como señalaba el Ayuntamiento en su informe, no cabe la valoración de servicios prestados en una empresa pública, como SARGA, ya que la misma no tiene la consideración de administración pública.

A este respecto, solicitaba el ciudadano en su escrito que *“sea cambiado el concepto “Administración pública” por el de “Sector público”*.

Con ello se permitiría la valoración de los servicios prestados en una empresa pública.

Como es bien sabido, las bases del proceso selectivo constituyen la denominada “ley del concurso”, sujetando tanto al ciudadano como a la propia Administración, que debe garantizar su aplicación y respeto. La consignación en dichas bases de la experiencia que debe ser valorada, -esto es, si debe ser en el caso planteado la desempeñada en el sector público o en una Administración pública-, entra dentro del ámbito de la discrecionalidad de la Administración convocante. Se trata de una decisión en la que concurren elementos técnicos, no enjuiciables desde criterios estrictamente jurídicos. Dicha discrecionalidad no es absoluta. La propia jurisprudencia viene incidiendo en la necesidad de arbitrar mecanismos de control de la misma, evitando que se incurra en arbitrariedad, desviación de poder o inaplicación de las bases. De hecho, una de las vías adoptadas jurisprudencialmente para el control de la discrecionalidad es el de la adecuación de su actuación a los principios generales del derecho. Entre estos principios, cobran especial protagonismo los de prohibición de arbitrariedad en el obrar administrativo, o el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en los procesos de acceso a funciones públicas.

No obstante, a juicio de esta Institución en la decisión adoptada no se vulneran dichos principios, ni se incurre en arbitrariedad o desviación de poder. La decisión de valorar la experiencia desarrollada exclusivamente en Administraciones públicas en la fase de concurso de un proceso para acceso al empleo público resulta, a nuestro juicio, perfectamente legítima, y entra dentro del ámbito de las potestades discrecionales de la Administración. Resulta una decisión adecuada a los fines perseguidos, con la que no se vulneran los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al

empleo público, por lo que no procede que nos pronunciemos sobre el segundo aspecto cuestionado en el escrito de queja.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

SUGERENCIA

El Ayuntamiento de Zaragoza debe establecer en los procedimientos selectivos para acceso al empleo público que convoque un baremo de méritos académicos que recoja expresamente la valoración de la formación profesional conforme al nivel que le corresponde en el organigrama del sistema educativo establecido por la LOMCE.